



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.607.2022

Katowice, dnia 1 lipca 2022 r.

**Rada Miasta Częstochowy**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) dalej jako: „ustawa”

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 831.LX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy części nieruchomości będącej własnością Gminy Miasta Częstochowa, położonej w Częstochowie, stanowiącej Plac Władysława Biegańskiego, w części określonej w § 1 uchwały, w zakresie sformułowania: *do dnia 15 września 2025 r., w okresach: 1) 1 czerwca – 15 września 2022 r., 2) 1 maja – 15 września w latach 2023-2025*, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 maja 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 831.LX.2022 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy części nieruchomości będącej własnością Gminy Miasto Częstochowa, położonej w Częstochowie, stanowiącej Plac Władysława Biegańskiego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2022 r.

Organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę, uznał, że została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru postanowienie Rady, nakazujące organowi wykonawczemu zawarcie z dotychczasowym dzierżawcą umowy dzierżawy do dnia 15 września 2025 r. wraz ze wskazaniem okresów obowiązywania umowy w poszczególnych latach, nie znajduje swego uzasadnienia w delegacji ustawowej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, a tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP, czyli zasadę działania organów na podstawie i w granicach prawa.

Rada Miasta Częstochowy przyjęła §1 kwestionowanej uchwały w następującym brzmieniu:  
*§ 1. Wyraża się zgodę na zawarcie z dotychczasowym dzierżawcą kolejnej umowy dzierżawy części*

*nieruchomości o powierzchni 31 m<sup>2</sup> będącej własnością Gminy Miasto Częstochowy, położonej w Częstochowie, stanowiącej Plac Władysława Biegańskiego, oznaczonej w obrębie 151 jako działka nr 69/2, na czas oznaczony do dnia 15 września 2025 r., w okresach:*

- 1) 1 czerwca – 15 września w 2022 r.,*
- 2) 1 maja – 15 września w latach 2023-2025.*

*Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy: do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.*

Wynikający z dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy katalog uprawnień rady gminy jest ścisły i wyczerpujący. Przepis ten dotyczy kształtowania ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami, bądź umocowania działań organu wykonawczego w ramach gospodarowania mieniem gminy, w zakresie wyliczonych czynności prawnych, a mianowicie: zbywania, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnych umów dzierżawy czy najmu zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli ich przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy wyraża zgodę na określone działanie wójta – to jest na dokonanie przez niego czynności prawnych tym przepisem wskazanych. Rada zatem uchwałą indywidualną, podjętą na podstawie omawianego przepisu, może tylko udzielić zgody na dokonanie danej czynności prawnej.

Konstrukcja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy nie pozwala Radzie na umieszczanie w uchwale dodatkowych regulacji. Zgoda ta ma swym zakresem obejmować jedynie daną czynność prawną, nie może zaś zawierać żadnych regulacji wpływających na treść zawartej w przyszłości umowy cywilnoprawnej. Taka ścisła interpretacja powyższego przepisu znajduje swe odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. W wyroku z dnia 7 października 2004 roku (sygn. akt II SA 3144/03) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: *Art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.*

W konsekwencji powyższego organ nadzoru stwierdza, iż na podstawie powołanego przepisu Rada nie była uprawniona do stanowienia w przedmiocie czasu trwania umowy. Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w czynnościach prawnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami organem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego jest jej organ wykonawczy - wójt gminy. To organ wykonawczy, a więc reprezentujący gminę na zasadach określonych w art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

samodzielnie kształtuje treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Rozstrzygnięcie zatem dotyczące okresu obowiązywania umowy dzierżawy – jako *essentialia negotii* umowy - powinno znaleźć swój wyraz nie w uchwale Rady, lecz właśnie w tej umowie.

Jednocześnie należy podkreślić, że skoro umowa zawarta z dniem 1 czerwca 2022 r. obowiązuje do dnia 15 września 2022 r., to kolejny okres dzierżawy rozpoczynający się od 1 maja 2023 do 15 września 2023 r. oraz następne stanowią już kolejne umowy dzierżawy tej samej nieruchomości z dotychczasowym dzierżawcą. Sformułowanie „kolejnej umowy” oznacza zawarcie nowej umowy (następnej), po zakończeniu okresu trwania poprzednio zawartej umowy, która to nowa, kolejna umowa pozwala na ponowne, odmienne określenie warunków dzierżawy przez organ gospodarujący mieniem gminy, a nie przedłużenia już zawartej i jeszcze obowiązującej umowy na określonych w niej warunkach (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 370/12). Wobec powyższego zawarcie każdej kolejnej umowy następującej po okresie obowiązywania poprzedniej wymaga zatem oddzielnej zgody udzielonej przez organ stanowiący gminy. Udzielenie przez Radę odgórnej zgody na zawarcie szeregu kolejnych umów dotyczących tej samej nieruchomości z dotychczasowym dzierżawcą stanowi zatem obejście prawa i w sposób rażący narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (por. wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. akt. IV SA/Gl 611/14). Wyrażona we wskazanym wyżej przepisie zasada oznacza, że organ, w tym także organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, zaś cytowany wyżej przepis art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a ustawy nie zawiera upoważnienia do rozstrzygania o istotnych elementach umowy cywilnoprawnej. Organ nadzoru zauważa, że w przypadku podmiotów publicznych nie ma zastosowania zasada obowiązująca w prawie cywilnym, iż co nie jest przez prawo zakazane, jest dozwolone. W przypadku organów władzy publicznej każde działanie musi być podjęte na podstawie konkretnego przepisu prawnego. W przeciwnym razie działanie takie należy uznać za nielegalne. Tym samym Rada Miasta Częstochowy wprowadzając kwestionowaną regulację przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w części objętej ww. naruszeniem.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 831.LX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2022 r., w wyżej wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego